
Projetos constitucionais fracassados : introdução

Failed constitutional projects : introduction

Projets constitutionnels avortes : introduction

Paula Borges Santos e Ivo Veiga

**Edição electrónica**

URL: <http://journals.openedition.org/lerhistoria/5288>

DOI: 10.4000/lerhistoria.5288

ISSN: 2183-7791

Editora

ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Edição impressa

Data de publicação: 31 dezembro 2019

Paginação: 9-15

ISSN: 0870-6182

Refêrencia eletrónica

Paula Borges Santos e Ivo Veiga, « Projetos constitucionais fracassados : introdução », *Ler História* [Online], 75 | 2019, posto online no dia 31 dezembro 2019, consultado no dia 06 janeiro 2020. URL : <http://journals.openedition.org/lerhistoria/5288> ; DOI : 10.4000/lerhistoria.5288



Ler História está licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

PROJETOS CONSTITUCIONAIS FRACASSADOS: INTRODUÇÃO

Paula Borges Santos

| IHC, Universidade Nova de Lisboa, Portugal
| paula.borges.santos@fcsb.unl.pt

Ivo Veiga

| CIAUD, Universidade de Lisboa, Portugal
| ivoveiga@edu.ulisboa.pt

9

Este texto introduz o dossier temático dedicado a diversos momentos constituintes que assinalaram a história política e institucional de Portugal e do Brasil, entre 1926 e 1988. Os artigos exploram os argumentos e as negociações que envolveram a criação de conteúdos constitucionais durante experiências históricas dos autoritarismos e da transição para a democracia. A sua principal novidade radica na abordagem dos projetos constituintes que foram publicamente apresentados, mas que não foram aprovados ou que foram parcialmente rejeitados. Para estudiosos que se interessam pela cultura política dos autoritarismos e da transição para a democracia, este dossier gera conhecimento sobre um tópico que a literatura escassamente explorou e abre novas perspectivas de investigação. Este texto constitui a introdução ao dossier temático *Projetos constitucionais fracassados, Portugal e Brasil, século XX*, organizado por Paula Borges Santos e Ivo Veiga.

Palavras-chave: constitucionalismo, cultura política, regimes políticos, história de Portugal, história do Brasil.

Abstract (EN) at the end of the article. Résumé (FR) en fin d'article.

A cultura política gerada pelo constitucionalismo do século XX, o grande tema organizador deste dossier, tem sido um tópico de investigação explorado internacionalmente pela historiografia, pela ciência jurídica e por algumas ciências sociais, como a sociologia. A sua abordagem tem sido feita sob múltiplos eixos, como são, entre outras, as análises sobre: os fatores políticos e económicos, locais e internacionais, que determinaram características específicas das Constituições; a ordem política estabelecida pelos estatutos constitucionais; as doutrinas jurídicas, políticas e filosóficas presentes nas soluções constitucionais; o surgimento e a consagração das diversas gerações de direitos e de liberdades consagradas pelo pensamento constitucional; as tendências globais geradas pela criação de Constituições; ou até os casos históricos que prescindiram de ordens constitucionais.

Para as pesquisas sobre o constitucionalismo e as culturas políticas que lhe estão associadas têm sido relevantes os estudos sobre *constitution-making process* que, enquanto área interdisciplinar especializada, tem contribuído eficazmente para o apuramento de ferramentas teóricas e metodológicas de grande potencial explicativo. Autores como Jon Elster ou Burke Ackerman são amplamente reconhecidos pelas suas valiosas propostas de exploração dos argumentos racionais dos atores-constituintes e das negociações que os mesmos entabulam para forjar decisões coletivas (Elster 1995 e 2000; Ackerman 1991, 266-294). O impacto dos seus estudos tem sido enorme e tem ajudado a captar diversos aspetos que acontecem em sedes constituintes. Ampliando possibilidades de investigação, para além do foco excessivo nas votações e na elaboração de agendas, têm aberto caminho ao estudo das motivações dos constituintes; da argumentação e dos recursos que estes utilizam, mobilizam ou transportam; das regras processuais internas das assembleias constituintes; da montagem dos processos constituintes; etc.

Para dialogar com o interesse por estas questões, assumido por um número crescente de investigadores em Portugal e no Brasil,¹ organizou-se este dossier, composto por quatro artigos que abordam experiências constituintes históricas nos dois países, três debruçando-se sobre processos ocorridos nos respetivos autoritarismos e outro centrado no período da transição para a democracia no Brasil. Resultam de investigações recentes, conduzidas sobre um conjunto de dados inéditos, ou ainda escassamente explorados, e norteadas por interrogações centradas nos argumentos e nas negociações que envolveram a criação de conteúdos constitucionais. Reunindo novos resultados empíricos, estes artigos trazem a novidade de se ocuparem dos projetos constituintes que foram publicamente apresentados mas que não foram aprovados ou que foram parcialmente rejeitados. Considerou-se que esta abordagem é fecunda para alcançar um maior conhecimento sobre a cultura política dos autoritarismos e da transição para a democracia, na medida em que permite conhecer a diversidade daquelas sociedades políticas² e simultaneamente os mecanismos para a sua contenção e disciplina política e social, tal como permite revelar e explicar as expectativas e constrangimentos que pesaram nos posicionamentos e votações dos constituintes, os conflitos políticos surgidos *ad intra* e *ad extra* à arena constituinte, os casos de cooperação ou não cooperação com outras instituições (por exemplo, com o governo, sectores militares, partidos políticos ou instâncias da sociedade civil).

¹ Ver, por exemplo, Araújo (2007), Leal (2017), Viscardi (2016), Velez (2008 e 2016) e Santos (2018 e 2019).

² Utiliza-se o conceito de sociedade política aludindo à proposta de Farneti (1973, 16 e ss).

Com a escolha deste tópico pretende-se também enriquecer a literatura portuguesa e brasileira existente, até agora centrada, sobretudo, no tema geral do constitucionalismo e das soluções políticas que se instalaram após a aprovação das Constituições.³ É frequente encontrar-se assinalada a natureza conflituante dos momentos constituintes destes países; porém, este traço tem sido predominantemente secundarizado pela construção da história dos projetos constitucionais vencedores e dos seus atores. Ora, ainda que vinculados ao mesmo processo, constituintes vencedores e vencidos tiveram uma autonomia histórica que importa deslindar historiograficamente. Não raras vezes, o tratamento das soluções constitucionais vencedoras anda acompanhado da percepção de que as mesmas romperam com a ordem jurídica anterior. Desta forma, tem perdurado uma invisibilidade sobre o que de *continuum* ou de novo existiu nos processos de criação constitucional. Os casos estudados neste dossier demonstram a importância de se questionar esse tipo de resultados e pretendem suscitar futuras reflexões: os princípios integrados nos léxicos constitucionais, votados e aprovados, foram as propostas mais inovadoras em relação à ordem político-jurídica anterior ou, pelo contrário, inscreveram-se em continuidades e, por essa razão, tiveram capacidade de gerar maiores consensos?

Observando o período da Ditadura Militar em Portugal (1926-1933), o artigo de José Miguel Sardica historiciza como em torno da criação da nova constitucionalidade se desenvolveu um dos confrontos mais significativos da época. Em causa estava a elaboração de uma nova constituição, solução que Salazar apoiou (primeiro como ministro das Finanças, depois como presidente do Ministério), ou a opção pela reforma da ordem constitucional vigente, isto é, a adaptação da Constituição de 1911, defendida por representantes do republicanismo militar conservador, como Vicente de Freitas. Com o parlamento encerrado, na sequência do golpe militar, caberia à imprensa, funcionando como fórum público, acolher (muitas vezes, ou quase sempre, até à sua conclusão) os debates políticos, tendo sido particularmente relevante esse papel no caso da questão constitucional, apesar de os mecanismos censórios mitigarem a dimensão do debate público em torno das propostas de estatuto constitucional. Descrevendo a complexidade das posições sobre a organização do sistema político na ordem constitucional a (re)criar, este estudo exemplifica bem como um pensamento de matriz mais liberal, como era o de Vicente de Freitas, sem se desviar do princípio da soberania popular e sem ceder na valorização do

³ A título de exemplo, veja-se sobre o caso do Brasil: Carvalho (2014), Lopes (2008), Pilatti (2008), Carvalho (2009). Para Portugal, cumpre destacar: Lucena (1976), Miranda (2014), Rosas (1994 e 2013).

poder legislativo, já se revelava permeado por ideias organicistas. Tem, neste aspeto, uma singular importância na medida em que ajuda a compreender como as soluções de tipo corporativo se encontravam disseminadas entre sectores políticos e militares; o que não é de sobrenão para se entender a fixação de tópicos de ideário corporativo na Constituição de 1933, bem como a produção de legislação posterior que, nos anos seguintes, delineou o projeto corporativo estatal.

A cobertura dos debates constituintes no estado autoritário português é feita por Paula Borges Santos, que atribui à ditadura uma vocação constituinte. Por outras palavras, a autora chama a atenção para a circunstância de a construção do edifício constitucional próprio da ditadura não ter tido um horizonte limite de conclusão, apontando o legislador para um espaço político-legal em permanente construção. Aí se jogou o esforço de consensualização do governo com expectativas distintas dos sectores apoiantes da solução governativa, que como o artigo demonstra originaram confrontações e divergências entre a Assembleia Nacional (e no interior desta), a Câmara Corporativa e o próprio executivo. Ao detalhar os temas tratados em sede constituinte ao longo de todo o regime, o artigo mostra que os debates mais recorrentes e polémicos envolveram as relações entre os poderes executivo e legislativo, com os deputados a revelarem, em diferentes ciclos políticos, vontade de reforçarem as competências legislativas e fiscalizadoras da Assembleia Nacional. Sublinha que os constituintes (cuja autonomia face ao governo foi muito variável, em sentido positivo e negativo) estiveram mais focados no alcance de consensos imediatos e menos sensibilizados para os compromissos que assumiam face a gerações futuras. Da caracterização feita emergem vários momentos de tensão, que se tentaram manter contidos por via de estratégias de negociação realizadas dentro e fora do hemiciclo, umas bem-sucedidas, que permitiram ao executivo triunfar, outras nem tanto.

Sobre a realidade política brasileira, tanto do autoritarismo (1937-1945) como do processo de transição para a democracia no final da década de 1980, escrevem, respetivamente, Marco Vannucchi e Fernando Perlatto. O primeiro descreve como, no interior da Assembleia Nacional Constituinte, se digladiaram fações políticas em torno de dois temas: a representação orgânica das associações profissionais e a organização sindical. Nos dois casos, o governo de Getúlio Vargas encontrou forças apoiantes da orientação das suas propostas, mas encontrou aberta oposição entre os deputados. Vencedor quanto à questão da representação profissional, ainda que limitada a um quinto da Câmara dos Deputados, o executivo foi derrotado na tentativa de impor na letra da Constituição a unicidade sindical, vindo a alterar por legislação ordinária o desenho da estrutura sindical definida pelos consti-

tuíntes. Assinalando mecanismos coativos explorados pela governação na tentativa de fazer triunfar as suas propostas, o estudo demonstra como a Assembleia Nacional Constituinte abrigou sectores descontentes (e reativos) com as instituições corporativas que se pretendiam impor à sociedade brasileira do começo dos anos de 1930.

Trabalhando outra conjuntura política do século XX, a da reconstrução da ordem democrática, após a vigência da Ditadura Militar brasileira, Fernando Perlatto traça um quadro complexo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte no biénio de 1987/88. Apresentando os trabalhos constituintes como um ponto de chegada da longa questão constituinte, aberta desde o final da década de 1970, o autor matura diversos aspetos que envolveram disputas, começando pelo tipo de assembleia a constituir. Evocando um ambiente de grande tensão entre parlamentares oriundos das fileiras da Ditadura Militar e outros dos novos partidos políticos, o autor sinaliza como houve uma hábil mobilização das regras e dos procedimentos da câmara constituinte e alerta para a importância do trabalho realizado pelas subcomissões e comissões temáticas, no qual tiveram papel ativo os assessores jurídicos, especializados em direito constitucional. A estes profissionais atribui Perlatto o estabelecimento de contornos normativos que permitiram uma valorização de um modelo de democracia participativa e de mecanismos de participação direta (projetos de iniciativa popular, plebiscitos e referendos), acompanhados de uma ampliação da autonomia política, administrativa e financeira dos municípios, e ainda de uma valorização do acesso ao sistema de justiça.

Dos vários elementos tratados nestes artigos pode sublinhar-se que foi transversal a qualquer tipo de regime o conflito político em torno das soluções constitucionais a construir e a fixar, e que as divergências envolveram agendas e votações, mas, antes de tudo, expectativas e motivações dos constituintes. Outra ideia que fica é que as instituições nominalmente democráticas existentes nas ditaduras, como os órgãos parlamentares ou as assembleias constituintes, não se reduziram a meras fachadas, usadas pelos ditadores para alegadamente demonstrarem e colocarem em evidência as suas credenciais democráticas (Ghandi 2008, xvii e ss). Essas instituições serviram como espaço para governos e sectores apoiantes do regime anunciarem as suas preferências políticas e estabelecerem acordos, mesmo que em matérias políticas limitadas, sendo úteis em relação ao dirimir de tensões e à organização pública de compromissos. Também fica enunciado, a merecer novas investigações, que órgãos parlamentares ou assembleias constituintes, independentemente de existirem em ditadura ou em democracia, convocam para as suas negociações internas recursos semelhantes, como são regimentos, estudos e/ou pareceres das comissões parlamentares.

■ Referências

- Ackerman, Burke (1991). *We the People*. (Vol I, *Foundations*). Cambridge: Harvard University Press.
- Araújo, António de (2007). *A lei de Salazar: estudos sobre a Constituição Política de 1933*. Coimbra: Tenacitas.
- Carvalho, José M. (2014). *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Carvalho, M. A. Rezende et al (orgs) (2009). *A Constituição de 1988. Passado e Futuro*. São Paulo: HUCITEC.
- Elster, Jon (1995). "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process". *Duke Law Journal*, 45, pp. 364-396.
- Elster, Jon (2000). "Arguing and bargaining in two Constituent Assemblies". *Journal of Constitutional Law*, 2 (2), pp. 345-421.
- Farneti, Paolo (1973). *Il sistema politico italiano*. Bologna: Il Mulino.
- Ghandi, Jennifer (2008). *Political Institutions under Dictatorship*. New York: Cambridge University Press.
- Leal, Ernesto Castro (2017). "Estado, Governo e Parlamento: reflexões sobre projetos constitucionais em Portugal (1911)". *Historia Constitucional*, 18, pp. 223-244.
- Lopes, J. A. V. (2008). *A Carta da Democracia. O processo constituinte da ordem pública de 1988*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- Lucena, Manuel de (1976). *A evolução do sistema corporativo português, Vol. I, O Salazarismo*. Lisboa: Perspectivas & Realidades.
- Miranda, Jorge (2014). *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I, 10.^a ed. revista. Coimbra: Coimbra Editora.
- Rosas, Fernando (1994). *O Estado Novo (1926-1974)*. Lisboa: Circulo de Leitores.
- Rosas, Fernando (2013). *Salazar e o poder. A arte de saber durar*. Lisboa: Tinta-da-China.
- Santos, Paula Borges (2018). "Na génese da Constituição Política de 1933: o ideário corporativo e a estrutura económico-social do autoritarismo português". *Estudos Históricos Rio de Janeiro*, 31 (64), pp. 173-196.
- Santos, Paula Borges (2019). "A Constituição de Weimar e o constitucionalismo do autoritarismo português". *Historia Constitucional*, 20, pp. 469-498.
- Velez, Pedro (2008). "Do Discurso Constitucional do Estado Novo", in F. F. López (ed), *Franquismus und Salazarismus: legitimation durch Diktatur?* Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, pp. 635-667.
- Velez, Pedro (2016). *Das Constituições dos Regimes Nacionalistas do Entre-Guerras*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Viscardi, Cláudia (2016). "A representação profissional na Constituição de 1934 e as origens do corporativismo no Brasil", in A. C. Pinto, F. P. Martinho (eds), *A Vaga Corporativa. Corporativismo e Ditaduras na Europa e na América Latina*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 199-220.



FAILED CONSTITUTIONAL PROJECTS: INTRODUCTION

This special issue focuses on a few particular constituent moments that marked the political and institutional history of Portugal and Brazil, between 1926 and 1988. The selected articles explore the arguments and negotiations involved in the creation of constitutional contents during the historical experiences of authoritarianism and transition to democracy. Their main novelty lies in the approach of the constitutional projects that were publicly presented but were not approved or were partially rejected. For scholars who are interested in the political culture of authoritarianism and transitions to democracy, this dossier generates new knowledge on a topic scarcely explored in the literature and opens up new research perspectives. This text offers an introduction to the special theme section on

Failed Constitutional Projects in Portugal and Brazil, 20th Century, guest-edited by Paula Borges Santos and Ivo Veiga.

Keywords: constitutionalism, political culture, political regimes, history of Portugal, history of Brazil.



PROJETS CONSTITUTIONNELS AVORTÉS: INTRODUCTION

Ce texte sert d'introduction à un dossier thématique consacré à plusieurs moments constitutants qui ont marqué l'histoire politique et institutionnelle du Portugal et du Brésil, entre 1926 et 1988. Les articles analysent les arguments et les négociations ayant pour objectif la création d'un contenu constitutionnel au cours d'expériences historiques d'autoritarisme et de transition vers la démocratie. La principale nouveauté de ce dossier réside dans l'approche des projets constitutants présentés publiquement, mais non approuvés ou partiellement rejetés. Pour les chercheurs qui s'intéressent à la culture politique de l'autoritarisme et à la transition vers la démocratie, ce dossier apporte des connaissances sur un sujet peu exploré par la littérature et ouvre de nouvelles perspectives de recherche. Cet article est l'introduction du dossier *Projets constitutionnels avortés – Portugal et Brésil, XXe siècle*, organisé par Paula Borges Santos et Ivo Veiga.

Mots-clés: constitutionnalisme, culture politique, régimes politiques, histoire du Portugal, histoire du Brésil.